
DESENTRALISASI DAN KEPEMIMPINAN INOVATIF DI INDONESIA**Agus Pramusinto**

Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada

Alamat: Jl. Prof. Sardjito, Sekip Yogyakarta 55281

Email: guspram2001@yahoo.com

ABSTRAK. Tulisan ini membahas bagaimana desentralisasi membawa perubahan pada sistem kepemimpinan di daerah. Kajian ini menfokuskan pada pengalaman Indonesia yang telah mengadopsi kebijakan desentralisasi sejak lama. Dalam penulisan ini, kajian hanya menfokuskan perubahan desentralisasi sejak Orde Baru. Pada waktu itu, kepemimpinan yang ditentukan dari pusat hanya diorientasikan pada keamanan dan stabilitas politik sehingga kepemimpinan militer dan birokrat senior menjadi pilihan utama. Dengan adanya perubahan kebijakan desentralisasi dengan konteks politik yang berubah, pola kepemimpinan yang muncul menjadi lebih bervariasi. Kepemimpinan dengan gaya militer dan birokrasi tidak lagi mendominasi, sebaliknya, muncul pemimpin-pemimpin daerah dari kalangan pengusaha, politisi, aktivis kemasyarakatan, pendidik, wanita dan birokrat muda. Berdasarkan dialog langsung dengan pemimpin yang bersangkutan atau wawancara dengan narasumber lain atau penelusuran data sekunder, kajian ini menyimpulkan bahwa pola kepemimpinan dengan latar belakang yang bervariasi memiliki tingkat inovasi yang sangat tinggi dibandingkan model kepemimpinan militer.

Kata kunci: desentralisasi, kepemimpinan, dan inovasi.

DECENTRALIZATION AND INNOVATIVE LEADERSHIP IN INDONESIA

ABSTRACT. This paper discusses how decentralization has an implication on leadership at the local level. This focuses on Indonesia's experience that has adopted the decentralisation policy for several years. In this paper, the author only focuses on the changes from the New Order Era. During the New Order era, leadership at the local level were determined by the Central Government, oriented to the security and political stability by recruiting leaders with the military background or senior bureaucrats. With the decentralization policy accompanied by the changing political context, the pattern of leadership at the local level has varied. Leaders with the military background or senior bureaucrats do not dominate any longer, on the other hand, current leaders come from various background such as businessmen, politicians, university lecturers, young bureaucrats, and women. Based on direct discussion with some leaders, interviews with some informants, some secondary sources, this paper concludes that leaders

with various background have been more innovative compared to those who have the military background or senior bureaucrats.

Keywords: decentralization, leadership, and innovation

PENDAHULUAN

Tulisan ini membahas perubahan kebijakan desentralisasi dan implikasinya pada munculnya kepemimpinan inovatif di Indonesia. Secara teoritis, desentralisasi memberi ruang yang cukup luas bagi daerah untuk menghasilkan pemimpin yang baik (Smith, 1985), yang pada gilirannya akan menghasilkan kebijakan yang inovatif. Sejak satu dasa warsa yang lalu, desentralisasi telah menjadi perhatian serius di banyak negara (Litvack *et al.*, 1998). Gelombang desentralisasi di negara-negara berkembang telah menghasilkan kesempatan bagi pemerintah lokal untuk merespon kebutuhan warganya dengan baik.

Menurut survei Bank Dunia, ada lebih dari 60 negara berkembang dan negara yang sedang mengalami transisi politik yang penduduknya di atas 5 juta yang telah melakukan beberapa bentuk alih kekuasaan politik kepada pemerintah daerah (Dillinger, 1994: 8). Akan tetapi, alasan mereka melakukan desentralisasi bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya (Ford, 1998). Misalnya, di negara-negara Asia Timur, desentralisasi dilakukan untuk memperbaiki pelayanan publik, sementara di Amerika Latin, selain untuk pelayanan publik (World Bank, 1994; Eaton, 2001) desentralisasi lebih menekankan pada tujuan demokratisasi (Litvack *et al.*, 1998: 1). Para pendukung desentralisasi memberikan alasan bahwa dengan memberikan kewenangan dari pusat kepada daerah, maka pemerintah dapat meningkatkan efisiensi, pemerataan, partisipasi dan daya tanggap pemerintah terhadap warganya (Agrawal dan Ribot, 1999).

Indonesia adalah salah satu negara yang sedang mempraktikkan kebijakan desentralisasi. Secara historis, desentralisasi sudah lama dijalankan, yaitu sejak jaman Belanda dengan diberlakukannya *Decentralisatie Wet* tahun 1903 dan diteruskan setelah kemerdekaan pada tahun 1945. Sepanjang sejarah, undang-undang yang paling banyak didiskusikan adalah Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1974 yang dilaksanakan pada zaman Orde Baru. Walaupun UU ini membicarakan tentang pemerintahan daerah, isinya merefleksikan sebuah sistem pemerintahan yang sentralistik. Ketika Soeharto diturunkan dari kekuasaan pada Mei 1998, UU tersebut mulai digugat dan berujung pada penggantian dengan UU No. 22 Tahun 1999. Isi UU tersebut sangat radikal dibandingkan dengan yang sebelumnya. Akan tetapi, UU tersebut kemudian direvisi dengan munculnya UU No. 32 Tahun 2004.

Untuk menjawab bagaimana kaitan antara perubahan kebijakan desentralisasi dengan munculnya kepemimpinan inovatif, tulisan ini akan menganalisis perubahan UU Pemerintahan Daerah dan kaitannya dengan pola rekrutmen kepemimpinan yang terjadi sejak Orde Baru. Selanjutnya, tulisan ini akan

mengangkat berbagai kasus kepemimpinan inovatif di berbagai daerah, yakni: Jembrana, Kota Yogyakarta, Kebumen, Solok dan Gorontalo

METODE PENELITIAN

Penelitian ini didasarkan pada berbagai dokumen yang diperoleh melalui internet, hasil dialog penulis dengan narasumber (tokoh yang bersangkutan), ceramah dari tokoh yang bersangkutan, dan wawancara dengan informan lain baik melalui email maupun telepon. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggambarkan pola kepemimpinan inovatif mereka dalam membuat kebijakan publik dan memberikan pelayanan publik.

DESENTRALISASI DAN MUNCULNYA KEPEMIMPINAN INOVATIF: TELAAH TEORITIS

Definisi desentralisasi umumnya mengacu pada proses penyerahan kekuasaan politik, fiskal dan administrasi kepada pemerintah lokal (Burki et al., 1999: 3), atau pembalikan konsentrasi administrasi dari satu pusat kekuasaan dan memperkuat pemerintah daerah (Smith, 1985: 1). Definisi-definisi tersebut lebih mengacu pada desentralisasi secara internal pemerintahan, yang hakekatnya memiliki 2 bentuk: dekonsentrasi dan devolusi (Crook dan Manor, 1998: 6). Sementara itu, Rondinelli dan Nellis mendefinisikan desentralisasi dalam perspektif yang lebih luas:

"the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi autonomous public authorities or corporations, area-wide, regional or functional authorities, or non-governmental private or voluntary organisations" (1986: 5)

Devolusi adalah penyerahan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya kepada pemerintah sub-nasional. Dekonsentrasi merupakan pendelegasian otoritas dari pemerintah pusat atau kepala jurisdiksi teritorial atau kepala badan administratif vertikal kepada pejabat mereka di daerah. *Co-administration* adalah penunjukkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah di atasnya kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dengan bertanggungjawab kepada pemerintah atasnya (Gerritsen dan Situmorang, 1999: 49-50). Swastanisasi adalah bentuk lain desentralisasi yang melibatkan proses penciutan peran negara melalui swastanisasi, *contracting-out* dan instrumen liberalisasi lainnya yang bisa ditemukan dalam model manajemen publik baru (*new public management*) (Rondinelli and Minis 1990 *as cited by* Turner 1999: 8).

Dengan dekonsentrasi, pemerintah pusat hanyalah '*relocating its officers at different levels or points in the national territory*' (Crook and Manor 1998: 7) dan tidak menyerahkan kewenangan apapun kepada daerah. Menurut Turner (1999: 6-8), devolusi adalah satu-satunya bentuk desentralisasi yang nyata karena devolusi

menyerahkan kendali atas badan dan sumber daya kepada aktor dan institusi politik di tingkat bawah (*it cedes control such agencies and resources to political actors and institutions at lower level*) (Crook and Manor 1998: 7). Pemerintah sub-nasional yang menerima kewenangan lebih akuntabel kepada penduduk di wilayah tersebut. Hal ini berbeda dengan dekonsentrasi di mana pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat sebagai pemberi delegasi. Sementara itu, organisasi parastatal adalah perluasan makna desentralisasi, yakni menggantikan peran negara dengan organisasi nirlaba atau organisasi non pemerintah (*Non Governmental Organisations*).

Desentralisasi yang dilakukan secara penuh melalui devolusi memiliki implikasi perubahan pada sistem kepemimpinan di daerah (Smith, 1985).

Pertama, desentralisasi dapat menjadi medium pendidikan politik yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk memilih dan dipilih. Secara teoritis, kesadaran politik adalah penting di mana warga negara menjadi paham akan hak dan kewajibannya. Dengan demikian, kesadaran politik memberi kemungkinan yang besar untuk tumbuhnya warga negara yang lebih bertanggungjawab. Dalam banyak kasus, demokrasi akan tumbuh dengan baik di masyarakat yang lebih terdidik dan matang, dan demokrasi yang baik akan melahirkan kepemimpinan yang baik.

Kedua, desentralisasi dapat meningkatkan kualitas kepemimpinan karena menjadi sarana pelatihan kepemimpinan politik bagi para pemimpin daerah sebelum menjadi tokoh nasional. Dalam banyak kasus, keberhasilan pemimpin lokal bisa menjadi landasan bagi seseorang untuk menapak karir kepemimpinan di tingkat kabupaten, provinsi dan akhirnya berskala nasional. Sebuah sistem pemerintah yang sentralistik cenderung tidak memberi ruang bagi munculnya pemimpin daerah yang kuat.

Ketiga, desentralisasi juga menjadi sarana penciptaan kepemimpinan karena memberikan ruang yang sama untuk terlibat dalam pembuatan keputusan. Esensi kepemimpinan sangat dekat dengan proses pembuatan keputusan. Dengan demikian, desentralisasi memberi otonomi bagi seseorang untuk mengekspresikan kemampuannya untuk membuat keputusan-keputusan strategis, tanpa harus menunggu perintah dari pemerintah di atasnya.

Kepemimpinan inovatif merujuk pada semangat kewirausahaan dalam menghasilkan transformasi sosial secara berkelanjutan dan membesar (*scalable*) (Alvord, Brown, and Letts, 2004). Thompson (2002) menegaskan bahwa kewirausahaan sosial adalah sarana untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan sosial yang tidak dijawab dan terabaikan oleh pemerintah nasional atau lokal. Semangat kewirausahaan memiliki beberapa karakter: otonomi, inovasi, pro-aktif, berani mengambil risiko dan kompetisi agresif (Lumpkin and Dess, 2001).

DESENTRALISASI DI INDONESIA DAN PERUBAHAN SISTEM REKRUTMEN KEPEMIMPINAN

Indonesia telah mengalami perubahan dalam penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan. Bagian ini akan mendiskusikan praktik desentralisasi Orde Baru, Orde Reformasi dan Orde Pasca Reformasi.

Soeharto mengumumkan UU No. 5 Tahun 1974 secara resmi pada tanggal 23 Juli 1974. UU ini lahir ketika Indonesia baru saja melewati kondisi politik yang tidak stabil dan kuatnya fragmentasi politik yang terjadi pada tahun 1965. Menjaga stabilitas politik menjadi kerangka kebijakan yang muncul saat-saat itu. UU No. 5 Tahun 1974 untuk memperkuat stabilitas politik dengan mengganti prinsip "otonomi seluas-luasnya" menjadi "otonomi nyata dan bertanggungjawab". Hampir bersamaan dengan UU ini, pemerintah sudah melakukan restrukturisasi politik terhadap partai politik yang ada menjadi tiga partai di mana Golkar menjadi kekuatan yang hegemonik. Kecuali Golkar, partai politik tidak diperbolehkan memasuki wilayah di bawah kabupaten dan membiarkan adanya massa mengambang (*floating mass*).

Dalam hal kepemimpinan, peran pemerintah pusat sangat menentukan siapa yang akan ditempatkan di daerah. Dalam hal ini, DPRD memilih dan mengusulkan 3-5 nama calon untuk dikirim ke pemerintah pusat. Hal ini tertuang secara jelas pada pasal 15 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974:

"Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. (2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya dua (2) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya."

UU No. 22 Tahun 1999 menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 pada saat Soeharto turun dari kekuasaan dengan meninggalkan krisis keuangan dan politik. Kekuasaan sentralistis dan otoritarian selama 32 tahun melahirkan tuntutan keras dari para elit daerah untuk memperoleh kekuasaan kembali. Beragam tuntutan tersebut ada yang berbentuk otonomi daerah yang luas, federalisme sampai kemerdekaan. Karenanya, ada perubahan paradigma maupun kerangka politik yang kemudian muncul dalam UU yang baru.

Pertama, seluruh kewenangan diberikan kepada pemerintah daerah – utamanya kabupaten/kota-- kecuali untuk kewenangan fiskal dan moneter, keamanan dan ketertiban, hubungan luar negeri, peradilan, dan agama. Kedua, penguatan peran DPRD sebagai badan legislasi daerah serta memiliki kekuatan *check and balances* terhadap eksekutif. Ketiga, adanya peran yang sangat besar

dalam penentuan kepemimpinan daerah yang diatur pada pasal 40 UU No. 22 Tahun 1999:

Ayat (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil; ayat (2) Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4); ayat (3) Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Setelah berjalan beberapa tahun, UU No. 22 Tahun 1999 telah melahirkan beberapa masalah. Namun demikian, UU No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU sebelumnya pada 29 September 2004 tidak mengalami perubahan yang berarti. Perubahan penting menyangkut DPRD yang dikembalikan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Sementara itu, pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004:

"Ayat (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; dan ayat (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik."

Dilihat dari ketiga model pemilihan kepala daerah, jelas sekali pergeseran yang terjadi dari satu UU ke UU yang lain. Demokrasi penunjukan yang bersifat sentralistik (UU No. 5 Tahun 1974), telah digantikan dengan demokrasi perwakilan yang bersifat oligarkhis (UU No. 22 Tahun 1999), dan akhirnya dengan demokrasi langsung yang bersifat bebas (UU No. 32 Tahun 2004). Pergeseran itu membawa implikasi besar dalam hal pola kepemimpinan di daerah. Di zaman Orde Baru, kepemimpinan di daerah dikuasai oleh kalangan perwira tinggi atau pensiunan perwira maupun kalangan birokrat senior. Misalnya, posisi gubernur di daerah pulau Jawa selalu diisi oleh perwira tinggi. DKI, misalnya, dipimpin oleh Ali Sadikin, Tjokropranolo, Suprpto, Surjadi Sudirdja. Jawa Barat dipimpin oleh Solihin GP dan Aang Kunaefi; Jawa Timur dipimpin oleh Basofi Soedirman dan Imam Utomo; Jawa Tengah dipimpin oleh Ismail dan Mardiyanto. Daerah luar Jawa yang dikuasai militer misalnya Nusa Tenggara Timur (Ben Mboi), Kalimantan Barat (Kadarusno), Nusa Tenggara Barat (Gatot Suherman), Papua (Abraham Atururi) (Fauzi, 2009). Pada pertengahan tahun 1970-an, ada 22 dari 26 provinsi yang dipimpin oleh militer. Sampai dengan tahun 1998/1999, 122 dari 329 kabupaten/kota dan 15 dari 27 provinsi dipimpin oleh mereka yang berlatarbelakang militer (Samego et al., 1998: 106-107).

MUNCULNYA PEMIMPIN-PEMIMPIN INOVATIF DI DAERAH: ANALISIS EMPIRIS

Desentralisasi dan perubahan pola rekrutmen kepemimpinan di daerah telah menghasilkan banyak pemimpin inovatif. Berikut ini adalah deskripsi mengenai contoh-contoh pemimpin inovatif yang ada di daerah.

Kabupaten Jembrana, Bali: Keberhasilan Seorang Pendidik

Jembrana adalah kabupaten yang miskin dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Bali. Dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), pada tahun 2000 Jembrana memperoleh Rp. 1 milyar. Pada tahun 2001, PAD berjumlah Rp 4,7 miliar dan terus meningkat menjadi Rp. 6 milyar (tahun 2002), Rp. 9,3 milyar (tahun 2003) dan Rp. 11,2 (tahun 2006). Akan tetapi, PAD tersebut masih sangat kecil bila dibandingkan dengan Kabupaten Badung yang mencapai Rp. 250 milyar (Warta Ekonomi, 2004).

Jembrana dipimpin oleh I Gede Winasa sejak tahun 2000. Sebelumnya, dia adalah guru besar di Fakultas Kedokteran Gigi Universitas Udayana. Winasa menjadi Bupati menggantikan Ida Bagus Indugosa yang merupakan birokrat senior. Begitu menjadi Bupati Jembrana, Winasa langsung membuat beberapa kebijakan yang dinilai cukup inovatif. Berbagai kebijakannya dianggap sebagai terobosan berani yang tidak pernah dilakukan oleh para Bupati sebelumnya atau Bupati dari daerah lain, yakni pendidikan gratis dari tingkat Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah Atas (SMA). Karena APBD yang terbatas, Winasa melakukan efisiensi pembiayaan sekolah dengan menggabungkan beberapa sekolah untuk dikelola menjadi satu. Kebijakan ini membuat surplus pembiayaan yang kemudian digunakan untuk subsidi sekolah. Terobosan lainnya adalah pelayanan kesehatan secara gratis untuk semua warga Jembrana dalam berobat di Puskesmas dan Rumah Sakit. Winasa juga mengembangkan Lembaga Jaminan Kesehatan Jembrana yang mengelola subsidi Pemerintah Daerah. Cakupan pemegang kartu kesehatan gratis kemudian meningkat dari hanya 40 persen menjadi 90 persen (Winasa, 2008).

Winasa juga melakukan reformasi pelayanan publik agar lebih cepat dan efisien dengan cara mengembangkan teknologi informasi. Teknologi tersebut sudah diadopsi untuk berbagai pelayanan publik seperti perizinan (usaha, bangunan, perdagangan), pelayanan sipil (Akte Kelahiran dan Kartu Tanda Penduduk), Sistem Kepegawaian Daerah, Rumah Sakit, pelayanan Jaminan Kesehatan Jembrana dan Anjungan Tunai Mandiri (ATM). Winasa sangat inovatif bukan sekedar membuat pelayanan satu pintu, melainkan pelayanan satu kartu (Warta Ekonomi, 2009). Kemudian, pengembangan teknologi informasi diperluas untuk *electronic voting* dalam pemilihan lokal. Model ini sudah dilaksanakan untuk pemilihan kepala dukuh pada April 2009, yang cakupannya sudah 62 dusun dari

264. Diharapkan model *e-voting* ini bisa dilaksanakan untuk pemilihan kepala daerah tahun 2010 (Winasa, 2008).

Apa yang dilakukan oleh Winasa sebagai Bupati Jembrana tergolong sebuah kepemimpinan yang inovatif. Winasa memiliki keberanian mengambil risiko untuk membuat program pendidikan dan kesehatan secara gratis meskipun PADnya rendah. Secara nasional, inovasinya diakui dan menjadi model daerah-daerah lain. Kepemimpinan Winasa sangat berbeda dengan kebanyakan pemimpin daerah lain yang cenderung membuat kebijakan secara konvensional. Penerapan *e-voting*, misalnya, adalah inovasi satu-satunya di Indonesia dan sudah dianggap berhasil untuk pemilihan di tingkat lokal.

Kota Yogyakarta, DIY: Keberhasilan Seorang Pengusaha

Kota Yogyakarta memiliki visi sebagai kota pendidikan berwawasan kebangsaan, kota wisata budaya, pusat pelayanan jasa yang tidak diskriminatif (Zudianto, 2008). Sekarang kota ini dipimpin oleh Herry Zudianto, seorang pemilik usaha batik yang juga kemudian terjun sebagai aktivis Partai Amanat Nasional. Untuk mencapai hal tersebut, Herry merubah pola pikir para birokrat dalam melayani publik melalui berbagai terobosan.

Pertama, Herry menciptakan transparansi pemerintahan melalui publikasi APBD Kota Yogyakarta di surat kabar. Publikasi ini dimaksudkan untuk mengundang partisipasi warga terlibat dalam proses kebijakan publik, baik masukan, kritik maupun evaluasi. Herry juga membangun pemerintahan yang responsif melalui pembuatan sistem penanganan keluhan secara *hotline* yang disebut Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK), baik melalui *Short Message Service (SMS)*, *email*, *website*, *blog*, *facebook*, dan lain-lain. Tak kurang ada 200 *email* tiap hari yang masuk ke akun pribadinya (Warta Ekonomi, 2004).

Kedua, Herry mengadopsi teknologi informasi untuk pelayanan perizinan. Selama ini, perizinan dianggap sebagai kendala investasi di daerah karena prosesnya lama dan biayanya mahal. Untuk itu, Herry memangkas birokrasi dengan cara merestrukturisasi proses perizinan dalam *one stop service* di bawah Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap. Hasilnya memang cukup signifikan, yakni pada tahun 2003, ada 2.018 izin usaha non-fasilitas untuk Penanaman Modal Dalam Negeri/Asing yang telah dikeluarkan dan mampu menyerap 13.301 tenaga kerja. Untuk pelayanan non perizinan, kecepatan pengurusan sertifikat kelahiran paling lama hanya 3 hari dan tanpa dipungut biaya. Sedangkan untuk pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Pemerintah Kota Yogyakarta mampu menyelesaikan dalam waktu 24 jam (Warta Ekonomi, 2004).

Selain terobosan-terobosan tersebut, Herry melakukan sejumlah reformasi: (1) sistem pengadaan barang dan jasa melalui sistem elektronik (Peraturan Walikota No. 18/2009); (2) pengukuran indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan puskesmas, kecamatan, kelurahan, pendidikan, perizinan dan sistem pengaduan; (3) kontrak pelayanan; (4) sistem pendaftaran sekolah secara *online* agar bisa dimonitor oleh orang tua murid secara transparan; (5) pembentukan

Rumah Pemulihan Gizi Balita, yang memberikan pelayanan konsultasi gratis tentang perawatan balita, pencegahan penyakit, psikologi anak dan pertolongan pertama (*first aid*); (6) Yogyakarta *Emergency Service* (YES 118); dan (7) pelaksanaan *Standard ISO 9001: 2008* untuk berbagai pelayanan publik (Zudianto, 2009).

Kepemimpinan Herry sangat berbeda dengan walikota sebelumnya yang berasal dari ABRI. Pertama, Herry berani melakukan inovasi secara luas yang kemudian mendapatkan apresiasi dari Pemerintah Pusat maupun lembaga-lembaga internasional. Kedua, gaya kepemimpinan Herry yang berlatar belakang pengusaha cukup egaliter sehingga membantunya untuk merubah budaya birokrasi Kota Yogyakarta dari orientasi penguasa (*pangreh praja*) menjadi pelayan publik (*public servant*). Herry memerlukan waktu sekitar dua tahun untuk merubah kebiasaan birokrat dengan perjuangan yang cukup berat. Ketiga, Herry sangat proaktif untuk merespon kebutuhan masyarakat dengan berbagai kebijakannya.

Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah: Keberhasilan Seorang Politisi Wanita Muda

Kebumen adalah daerah miskin dengan tingkat perekonomian masyarakatnya yang sangat rendah. Walaupun demikian, kabupaten ini mampu melakukan berbagai terobosan berkat kepemimpinan seorang wanita muda, yakni Dra. Rustriningsih, M.Si. Sebelum menjadi Bupati Kebumen, Rustriningsih adalah aktivis dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.

Salah satu terobosan yang dilakukan adalah transparansi di bidang pengadaan barang dan jasa untuk Kabupaten Kebumen. Selama ini, proses tersebut dilakukan di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Karena itu, Rustriningsih melakukannya secara bersama-sama di sebuah alun-alun kabupaten (Kumorotomo, 2009: 243-245). Langkah Rustriningsih tersebut dinilai sangat berani dalam merombak tradisi pengadaan yang sarat praktik korupsi. Selain biayanya murah --karena kepanitiaan lelang lebih sedikit--, proses dari tahap awal sampai tahap akhir dilakukan secara terbuka dan bisa dimonitor oleh publik. Melalui inovasinya, Rustriningsih melakukan pembersihan bukan hanya terhadap para kontraktor yang nakal, melainkan juga terhadap para pejabat daerahnya.

Rustriningsih juga mengembangkan teknologi informasi untuk pendidikan. Masyarakat menjadi lebih melek informasi dan sekolah-sekolah pun terbantu sambungan internet murah. Selain itu, Rustriningsih membangun radio dan TV lokal sebagai media dialog antara rakyat dengan pejabat birokrasi. Rakyat bisa menyampaikan keluhan tentang kinerja pelayanan dan pembangunan di Kebumen, mulai dari pembangunan pasar, ujian nasional sekolah sampai isu-isu perilaku birokrat yang dianggap tidak berpihak kepada masyarakat.

Inovasi-inovasi yang dilakukan oleh Rustriningsih berhasil mendapatkan pengakuan internasional, yakni *Certificate of Outstanding Women in Local Government* dari sebuah NGO internasional, penghargaan khusus dari UNESCO

Asia-Pasifik, penghargaan dari *Stockholm Challenge Award* (Kumorotomo, 2009: 245), dan percontohan nasional (Rustriningsih, 2006). Selain, kepemimpinan Rustriningsih sangat berbeda dari bupati Kebumen sebelumnya yang berasal dari ABRI dan memiliki gaya militer. Model hubungan atasan-bawahan bersifat "*sendiko dhawuh*" (ikuti saja perintah) sangat dominan di dalam birokrasi. Hal itu juga menjadi tradisi kuat dalam birokrasi sehingga Rustriningsih harus berjuang keras sebagai *single fighter* untuk merubahnya sekaligus dalam melakukan inovasi (Anonym: 2009). Keberhasilannya sebagai pemimpin inovatif membawa Rustriningsih ke provinsi Jawa Tengah sebagai Wakil Gubernur.

Kota Blitar, Jawa Timur: Keberhasilan Seorang Pendidik dan Politisi

Kota Blitar adalah kota kecil di Jawa Timur dengan tingkat kehidupan warganya yang belum maju. Pada tahun 2007, jumlah penduduk miskinnya masih sekitar 4.368 orang. Djarot Saiful Hidayat adalah walikota yang dipilih tahun 2000, menggantikan H. Istijono Soenarto yang berasal dari birokrasi. Sebelumnya, Djarot adalah seorang dosen, wakil rektor di Universitas 17 Agustus Surabaya, politisi dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan ketua komisi di DPRD Jawa Timur tahun 1999-2000 (Seno, 2005).

Selama kepemimpinannya, Djarot dikenal sebagai walikota yang inovatif. Gagasan-gagasannya beragam dari pelayanan yang berbasiskan hak dan kewajiban petugas dan pelayan berupa kontrak pelayanan, penyediaan taman-taman, sampai subsidi renovasi rumah untuk warga miskin. Kontrak pelayanan Pusat Kesehatan Masyarakat yang dikenalkannya sangat berhasil, mendapatkan apresiasi dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, dan akan direplikasi di banyak daerah. Sedangkan penyediaan taman kota, selain sebagai terobosan agar warga miskin bisa berwisata gratis, sarana tersebut membuat udara kota relatif lebih bersih. Terkait subsidi, Djarot memberikan sebanyak Rp. 4,5-7 juta per keluarga untuk renovasi rumah warga miskin dan mendorong proses pembangunannya melalui gotong royong. Pada tahun 2008, pembangunan tersebut telah mencapai 600 rumah dan sedang dalam proses penyelesaian sebanyak 200 rumah (Tempo, 2008).

Djarot juga sangat responsif dalam menghadapi tersingkirnya pasar tradisional dan pedagang kaki lima. Kebijakan yang dikeluarkannya pun berusaha membatasi pembangunan *mall* mewah maupun minimarket. Selain itu, Djarot berhasil menata dan memberi ruang bagi 1.000 pedagang kaki lima yang kemudian menjadi denyut jantung perekonomian rakyat kecil di Kota Blitar. Secara bersamaan, Djarot juga mengembangkan agribisnis lokal dan menghasilkan belimbing sebanyak 2.000 ton per tahun untuk dijual sampai ke Jakarta (Tempo, 2008).

Di bidang kepegawaian, Djarot melakukan terobosan berani untuk memangkas birokrasi dengan membiarkan 300 jabatan kosong karena dianggap tidak efisien. Selain itu, Djarot melakukan sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara terbuka dan kompetitif dengan melakukan kerjasama dengan

Universitas Airlangga Surabaya. Hal ini dilakukannya untuk menghasilkan PNS yang terbaik sekaligus mengurangi praktik-praktik kolusi dalam rekrutmen pegawai. Kebiasaan pejabat daerah menitipkan sanak-keluarganya agar diterima sebagai PNS bisa dikurangi secara signifikan dengan model rekrutmen yang dilakukan oleh instansi independen.

Kabupaten Solok, Sumatra Barat: Keberhasilan Seorang Birokrat Muda

Kabupaten Solok sangat menonjol di era otonomi ketika dipimpin oleh seorang birokrat muda. Gamawan Fauzi menjadi Bupati pada tahun 1995 dalam usia 37 tahun. Gamawan memulai karir sebagai birokrat di Kantor Direktorat Sosial Politik dan pernah menjadi Kepala Biro Humas di Provinsi Sumatra Barat.

Gamawan dinilai sebagai Kepala Daerah inovatif dibandingkan Kepala Daerah sebelumnya. Walaupun masih muda dan berasal dari birokrasi, Gamawan berani melakukan reformasi birokrasi untuk mencegah korupsi melalui penerapan Pakta Integritas dan pemangkasan birokrasi dengan membentuk *One Stop Service*. Untuk mendorong motivasi kerja, Gamawan melakukan penilaian individual dan memberikan insentif berdasarkan kinerjanya masing-masing. Terobosan yang dilakukannya adalah dengan memangkas honorarium proyek-proyek yang nilainya mencapai Rp 14 milyar, dan kemudian dikumpulkan dan dibagi berdasarkan kinerja (Fauzi, 2009). Hal ini untuk menghindari kecenderungan pejabat struktural yang cenderung tidak bekerja tapi menerima honor banyak, sementara staf yang bekerja keras tapi honorinya sedikit.

Selain itu, Gamawan juga mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 5/2004 tentang Transparansi dan Partisipasi untuk mendorong agar birokrasi bekerja secara terbuka dan mengundang warga agar memiliki akses terhadap informasi untuk ikut menentukan kebijakan. Langkah Gamawan untuk membersihkan birokrasi juga ditunjukkan dengan ketegasannya melakukan pemecatan pegawai sebanyak 8 orang, penurunan pangkat kepada 23 orang dan pemutasian jabatan kepada 10 orang. Pesan moral kepada para birokrat sebagai pelayan publik adalah "jangan menerima sesuatu kalau itu bukan hak", sedangkan kepada warganya yang berurusan dengan birokrasi adalah "jangan memberikan sesuatu kalau itu bukan kewajiban" (Anonym, 2009).

Keberanian Gamawan untuk membersihkan birokrasi dari korupsi mendapatkan pengakuan dalam bentuk pemberian Bung Hatta *Award*. Keberhasilannya memimpin Kabupaten Solok membawanya pada jabatan kedua, dan kemudian terpilih menjadi Gubernur Sumatra Barat pada tahun 2005 pada usia 47 tahun. Sebelumnya, Sumatra Barat dipimpin oleh Zainal Bakar, seorang birokrat senior yang ketika mulai menjabat telah berusia 60 tahun. Pada tahun 2009, Gamawan terpilih menjadi Menteri Dalam Negeri, sebuah kementerian yang biasanya dikendalikan oleh seorang militer.

Provinsi Gorontalo: Keberhasilan Seorang Pengusaha

Gorontalo merupakan sebuah provinsi baru, setelah lepas dari Provinsi Sulawesi Utara. Sebagai provinsi miskin, Gubernur Gorontalo harus berjuang keras untuk mensejahterakan warganya. Fadel Muhammad merupakan gubernur pertama yang terpilih pada tahun 2001. Sebagai seorang pengusaha besar, Fadel secara inovatif mengadopsi gagasan kewirausahaan sektor swasta ke dalam birokrasi, yakni:

Pertama, melakukan prioritas pembangunan dengan menfokuskan pada pertanian jagung dan perikanan serta membangun jaringan pemasaran ke Malaysia, Korea, Jepang dan Filipina. Usaha kerasnya menghasilkan produksi jagung berlipat menjadi 4,76 ton per hektar, jauh dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2007, ekspor jagungnya mencapai 584.840 ton (Swa, 2007). Kedua, Fadel melakukan kontrak kerja yang isinya mencakup: program kerja, sasaran strategis, indikator kinerja, target dan anggaran. Bersamaan dengan kontrak tersebut, Fadel menerapkan sistem penilaian berbasis kinerja individual pegawainya (Peraturan Gubernur No.45/2005) (Muhammad, 2007).

Ketiga, Fadel mewajibkan aparat birokrasi melaporkan harta kekayaannya secara transparan dan membentuk *task force* untuk sosialisasi pencegahan dan pengurangan korupsi. untuk membersihkan birokrasi dari kecurigaan warganya (Keputusan Gubernur Gorontalo No. 33/2005). Keempat, Fadel menghapus retribusi dan pungutan yang dianggap mengganggu iklim bisnis (Perda Provinsi No. 4/2004). Kelima, Fadel menciptakan pelayanan asuransi kesehatan untuk pelayanan kesehatan yang murah dan membebaskannya bagi kelompok miskin (Perda Provinsi No. 6/2004) (Muhammad, 2007).

Apa yang telah dilakukan oleh Fadel merupakan langkah inovatif yang mempengaruhi perilaku birokratnya. Fadel melihat bahwa selama ini birokrasi cenderung bekerja rutin tanpa target hasil yang jelas. Membuat prioritas pembangunan merupakan inovasi berani karena harus berhadapan dengan pejabat birokrasi yang cenderung mempertahankan anggaran agar tidak dialokasikan untuk prioritas kebijakan di luar instansinya. Dalam kepemimpinannya, Fadel terlihat sangat terbuka terhadap kritik dari pejabat di bawahnya. Apa yang dilakukannya berbeda dengan Gubernur sebelumnya, yakni Gubernur Mangindaan yang seorang militer.

KESIMPULAN

Dalam artikel ini penulis ingin menegaskan beberapa hal penting yang sudah didiskusikan sebelumnya. Pertama, desentralisasi dapat menciptakan kepemimpinan yang baik karena desentralisasi merupakan media untuk pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan politik dan pelibatan pembuatan keputusan. Kedua, pola kepemimpinan yang sekarang lebih variasi dibandingkan dengan era Orde Baru yang hanya didominasi oleh militer dan birokrat senior dan berorientasi stabilitas politik. Para pemimpin daerah yang didiskusikan dalam tulisan ini berasal dari pengusaha (Kota Yogyakarta dan Gorontalo), pendidik (Jember dan Blitar),

aktivis politik (Blitar dan Kebumen), birokrat muda (Solok) dan perempuan (Kebumen).

Ketiga, para pemimpin yang berasal dari berbagai latar belakang memiliki inovasi dibandingkan dengan para pemimpin di era sebelumnya. Jenis-jenis inovasi yang dihasilkan beragam, seperti: pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis (Jembrana), pengembangan teknologi informasi untuk pelayanan publik (Kota Yogyakarta, Jembrana, Kebumen), kontrak pelayanan (Kota Blitar dan Kota Yogyakarta), sistem insentif berbasis kinerja (Solok dan Gorontalo), transparansi pemerintahan (Gorontalo, Kota Yogyakarta, Kebumen, Solok), pemangkasan pegawai (Kota Blitar dan Solok) dan pengembangan ekonomi lokal (Kota Blitar dan Gorontalo).

Berdasarkan hasil analisis tersebut, tulisan ini memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk mempertahankan kebijakan desentralisasi sebagai upaya menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang inovatif. Penulis menyarankan kepada Pemerintah agar memberikan apresiasi kepada daerah yang berhasil membuat kebijakan-kebijakan inovatif. Selain itu, inovasi tersebut sebaiknya ditindaklanjuti oleh Pemerintah dalam bentuk replikasi di daerah lain. Secara konseptual, desentralisasi harus terus dikembangkan mengingat tantangan daerah yang sangat bervariasi tidak mungkin dilakukan dengan sebuah gaya kepemimpinan yang seragam. Kepemimpinan yang hanya berorientasi stabilitas politik yang dilakukan oleh militer dan birokrat senior tidak memadai untuk menghadapi tantangan yang sudah berubah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A. and Ribot, J., (1999). Accountability in Decentralisation: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases. *The Journal of Developing Areas*, 33: 473-502
- Alvord, S. H., Brown, L. D., & Letts, C. W., (2004). Social entrepreneurship and societal transformation: an exploratory study. *Journal of Applied Behavioral Science*, 4: 262–282.
- Burki, S.J., Perry, G.E. and Dillinger, W.R., (1999). *Beyond the Centre: Decentralizing the State*. The World Bank: Washington DC.
- Crook, R.C. and Manor, J., (1998). *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Dillinger, W., (1994). *Decentralisation and its Implications for Urban Service Delivery*. The World Bank: Washington D.C

Eaton, K., (2001). Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines, *Development and Change* 32(3):101-27.

Ford, J., (1999). Rationale for Decentralisation in J. Litvack and J. Seddon (eds), *Decentralisation Briefing Notes*, (pp. 6-8). The World Bank: Washington D.C.

Gerritsen, R. and Situmorang, S., (1999). Beyond Integration? The Need to Decentralize Central-Regional/Local Relations in Indonesia in M. Turner (ed.), *Central-Local Relations in Asia Pacific Convergence or Divergence?*, (pp. 48-70). St. Martin's Press, New York.

Kumorotomo, W., (2009). Inovasi Daerah dalam Mengurangi Korupsi, dalam A. Pramusinto dan W. Kumorotomo (editor), *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, (h. 235-250). Gava Media: Yogyakarta.

Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R., (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank: Washington DC.

Lumpkin, G.T., and Dess, G.G., (2001). Linking Two Dimensions of Entrepreneurial Orientation to Firm Performance: The Moderating Role of Environment and Life Cycle. *Journal of Business Venturing*, 16: 429-451

Muhammad, F., (2007). Signifikansi Peran Kapasitas Manajemen Kewirausahaan Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah, *Studi Kasus Propinsi Gorontalo*, disertasi doktoral. Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.

Rondinelli, D.A. and Nellis, J.R., (1986). Assessing Decentralisation Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism, *Development Policy Review*, 4 (1): 3- 23

Samego, I., Anwar, D.F., Basyar, H., Bhakti, I.N., Rauf, M., Sihbudi, R. and Yanuarti, S., (1998). *Bila ABRI Menghendaki*. Mizan: Jakarta.

Smith, B.C., (1985). *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin: London.

Thompson, J. L., (2002). The World of the Social Entrepreneur. *International Journal of Public Sector Management*, 15(5), 412–431.

Turner, M., (1999). Philippines: From Centralisation to Localism in M. Turner (ed.), *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?*, (pp. 97-122). St. Martin's Press: New York.

World Bank, (1994). El Salvador-Community Education Strategy: Decentralized School Management, 13474-VE, World Bank, Washington DC.

Zudianto, H., (2008). Kekuasaan Sebagai Wakaf Politik: Manajemen Yogyakarta Kota Multikultur. Penerbit Kanisius: Yogyakarta.

BAHAN INTERNET

Fauzi, G. (2004) Dulu Bupati Solok, Kini Mendagri
<http://nasional.kompas.com/read/2009/10/22/00555244/Gamawan.Fauzi>.

Hidayat, D. S. (2008)l Walikota Blitar dengan Belimbing dan Kendang Jimbe
<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2008/12/22/LU/mbm.20081222.LU129064.id.html>

Majalah Indonesia,. Filosofi Leadership Kami adalah Kepemimpinan Air
<http://www.majalaheindonesia.com/Bupati%20Jembrana.htm>

Majalah Swa., (2004) Inilah Para Penguasa Daerah Pro-Bisnis
<http://swa.co.id/2004/04/inilah-para-penguasa-daerah-probisnis/>

Muhammad, F. (2007) Terapkan Konsep Agropolitan & Entrepreneurial Government. <http://swa.co.id/2007/13/inilah-para-pendobrak-bisnis-dari-daerah/>
Suara Karya, Pasangan Djarot Endro Unggul Sementara, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=114029>

Warta Ekonomi,. Kabupaten Jembrana: Melayani Masyarakat dengan Satu Kartu
http://www.wartaekonomi.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1441:kabupaten-jembrana-melayani-masyarakat-dengan-satu-kartu&catid=55:egovumum&Itemid=71

Winasa, I. G. (2008) Bupati Jembrana, Bupati yang Profesor,
<http://voteforwinasa.wordpress.com/2008/02/25/prof-dr-drg-i-gede-winasa-bupati-jembrana-bupati-yang-profesor/>